

المبحث الأول الاطار المفاهيمي لرقابة الرئاسية

رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية الأصلية، إلا أنها تخضع لرقابة الرئاسية هذه الأخيرة تمارس على أعضائها و هيئاتها و أعمالها .

و لقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، ويرجع ذلك إلى إتساع مدلولها و تنوع صورها و وسائلها، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة و إنصرافها إلى جهات متعددة.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية وأهم العناصر التي تقوم عليها

الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية

لقد عرفها عمار عوابدي على أنها: " تلك القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من اعلي طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص وواجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر و المختص".¹

كما عرفها عمار بوضياف على أنها : المجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية و الخضوع." وليست السلطة الرئاسية امتياز أو حق مطلقا للرئيس الإداري وانما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.²

ولم يبتعد محمد الصغير بعلي عن التعريفين السابقين وذلك بتعريف السلطة الرئاسية بأنها: "الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية

1- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 206.

2- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 15.

بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين السلم الإدارية، إذ يتمتع الموظف الأعلى الرئيس، بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه المروؤوس، بالنسبة لشخص أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول¹.

فالسطة الرئاسية حسب محمد الصغير بعلي إذا هي عبارة عن : العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمروؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري.

وتعتبر السطة الرئاسية إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية ذلك أن النظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج الإداري ويستفاد من التعريفات السابقة أن للسطة الرئاسية طرفان أحدهما: الجهة التي تقوم بالرقابة وهي الرئاسة الإدارية العليا للمرافق العامة المركزية وثانيهما: الجهات الخاضعة للرقابة الرئاسية والتي يمثلها المروؤوسون وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان احترام مبدأ الشرعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مروؤوسيه فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الاختصاص أو عيب الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السطة، والحرص على ضمان تحقيق المصلحة العامة².

الفرع الثاني: أهم العناصر التي تقوم عليها

من أهم العناصر التي تقوم عليها الرقابة الرئاسية في استعمال سلطة الأمر والنهي من الأعلى إلى الأسفل و التزام الموظف بتبعية وخضوعه للطاعة³.

أولاً: استعمال سلطة الأمر و النهي من الأعلى إلى الأسفل :

في النظام الإداري المركزي يباشر الرئيس الإداري على كل مستويات السلم الإداري حق استعمال سلطة إصدار الأمر و التوجيهات الملزمة للموظف المروؤوس الذي يليه في الدرجة مباشرة. وهنا تكون سلطة الرئيس على الشخص المروؤوس وعلى أعماله¹.

1- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر ،2013، ص 47.

2- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ص 41.

3- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري الجزائر، 2011، ص 113.

وتتمثل سلطة الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسيه في سلطة تنظيم وتوزيع العمل بينهم وسلطة تأديبهم والإشراف والتفتيش والتقارير الإدارية.²

ثانيا: التزام الموظف بالتبعية و الخضوع و الطاعة

يخضع الموظف المرؤوس للقوانين و اللوائح والنظم العامة، وبالإضافة إلى كل هذا فهو ملزم بالخضوع لأوامر و نواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسة الإداري وذلك من أجل طاعتها وتنفيذها في حدود ما ينص عليه القانون وكل مخالفة لهذه الأوامر تشكل خطأ إداري تترتب عنه المسؤولية التأديبية للموظف الذي لا يتقيد بهذه الأوامر و التوجيهات حسب ما ينص عليه القانون.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية

تعترف القوانين و اللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم أيضا وهذا حتى يتم ضمان عمل إداري أفضل وفعال من جميع النواحي.

ومن خلال قراءتنا لنص المادة 17 من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الملغي تجعلنا أمام قناعة أن المشرع الجزائري رسخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي فجاء في المادة المذكورة " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكب الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات".

ورسخت كذلك مرتبته في التسلسل الإداري مسئول عن تنفيذ المهام التي تناط به وفي المادة 20 يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة".

1- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 41.

2- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 53-54-55.

كما تم تأكيدها في القانون الأساسي العام لسنة 1978 حيث جاء في المادة 27 منه "ينبغي على العامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصبه بوعي وفعالية مع مراعاة القانون و الأحكام التنظيمية و الانضباط والتعليمات السلمية.

وتكرس المبدأ في المادة 36 من القانون أعلاه " ينفذ العامل وبكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلمياً".

وتكرر في المادة " 29، 31، 33"، ولم تجدوا حكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة عن فكرة السلطة الرئاسية بل تضمنتها مواد عديدة أهمها (26، 28، 54، 112، 122).

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم، إذ ذهبت المادة 16 منه بالاعتراف بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية.

وذهبت المادة 32 من نفس المرسوم المساعد الإداري تحت السلطة السلمية.

وتكرس ذات المبدأ (مبدأ السلطة الرئاسية في مواد كثيرة من نفس المرسوم المادة 39 التي حددت مهام كتاب المديرية، والمادة 46 التي حددت مهام الأعوان الإداريين، و المادة 109 التي بينت مهام التقنيين في الإحصاء والتقنيين الساميين، و المادة 116 التي وضحت مهام سلك المعاونين التقنيين، والمادة 199 التي ضبطت مهام سلك الأعوان التقنيين و المادة 127 التي حددت مهام محلي الاقتصاد و المادة 133 التي بينت مهام المهندسين في الإعلام الآلي وغيرها من النصوص كثيرة.

ومما لا شك أن القوانين الأساسية القطاعات النشاط المختلفة التابعة للوظيفة العمومية والتي صدر الكثير منها في سبتمبر 2010) لم تحد من إقرار مبدأ السلطة السلمية لربط الموظف تنظيمياً ورئاسياً بالجهاز الإداري التابع له. ومن جميع هذه النصوص وغيرها نستنتج أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومروؤوس حيث تتولى القوانين و التنظيمات تنظيم العلاقة بينهم. حيث تعترف

لرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين و التثبيت و الترقية و الإحالة على الاستداع و الانتداب و التأديب، وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس.

ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساسها الفني والعلمي والسياسي.¹

المطلب الثالث: مظاهر السلطة الرئاسية

الفرع الأول: سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس

يمتلك الرئيس سلطة على المرؤوس وتتجلى هذه السلطة في تعيينه ونقله و تأديبيه، ويعتبر هذا نوع من الاختصاص يمارسه الرئيس في حق المرؤوس في حدود ما يسمح به القانون وهذا لا يمنع من أن للمرؤوس الحق في أن يتظلم ادريا من القرارات الصادرة عن الرئيس الإداري و الطعن فيها قضائيا متى كانت لا تتماشى مع حق استعمال السلطة.²

الفرع الثاني: سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه

بالإضافة إلى سلطة الرئيس الإداري على الشخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله. حيث يكون الرئيس الإداري مسئول عن كيفية أداء مرؤوسيه لمهامهم إذا خول سلطة التوجيه وذلك بإصدار مجموعة من الأوامر والنواهي والتعليمات شفهية كانت أو كتابية بواسطة منشورات و دوريات و التعليمات المختلفة إلى الموظف وذل للمحافظة على حسن سير الجهاز الإداري وفي تحقيق المصلحة العامة وجب أن تكون في حدود القانون.

ويقوم الرئيس الإداري بالرقابة على أعمال المرؤوس عن طريق الإشراف، التفتيش المتابعة، كتابة تقارير على أعمال المرؤوس، وفحص الشكاوي و التظلمات الموجهة للرئيس ضد المرؤوس.³

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.

2- عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 18.

3- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 52.

ويباشر الرئيس الإداري هذه الرقابة من تلقاء نفسه، أو بناء على تظلم إداري ولائي أو رئاسي من قبل أصحاب المصلحة.¹

وللرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر و التوجيهات لمروؤسيه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها.

أن تنفيذ هذه الأوامر و التوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية الأهمية ويتمثل في:

- إلى أي مدى يلتزم الموظف المروؤس بإطاعة الأوامر والنواهي الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟

- وهل يلتزم المروؤس بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في موضوعها و محتواها مخالفة للقانون؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا أن نميز بين ما إذا كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة.

أولا: مدى التزام المروؤس بإطاعة أوامر رئيسة المشروعة

إذا كان الأمر الذي صدر عن الرئيس الإداري لا يخالف القانون، وقع على عاتق الموظف واجب الطاعة و تنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه، وعدم تنفيذها يترتب خطأ إداري توقع عليه العقوبة التأديبية.

غير أن ذلك لا يمنع المروؤس من أن ينافس رئيسة الإداري و يراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة.²

ولقد رأى الفقهاء إن أفضل مرحلة الإبداء الرأي تكون من جانب المروؤس قبل إصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أما إذا أصدر القرار فان تنفيذه واجب من جانب المروؤس ولا يمكن أن يقف ضد تنفيذه أو عرقلته.

1- قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 114.

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211.

أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه إذا أصر هذا الأخير على صحتها وهنا فما عليه إلا تنفيذها على مسؤولية الرئيس.

ثانيا: مدى التزام المرؤوس بإطاعة أوامر رئيسه الغير مشروعة

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فانه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على المستوى الفقهي و سوف نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

تزعمه الفقيه دوجي (duguit) ومقتضاه: أن الموظف العام المرؤوس، كأبي مواطن، ملوم بتطبيقه وتنفيذه. وهنا إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها إذا خالف الأول أي الرئيس القانون، فليس للثاني المرؤوس أن يتبعه.

وقد استثنى هذا الرأي طائفة الجنود فقد رأي دوجي أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من قبل رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتهم لان الجندي هو آلة محرومة من التفكير كما يقول دوجي.

ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه صيانة مبدأ المشروعية و السعي إلى إعدام و إبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون.

ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش و الشرطة إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها صدر في 10 يناير 1955 أنه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة من يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون.

إذ لو أبيح لكل من يصدر إليه أمر إن يمتنع عن تنفيذه من ثراء له ذلك الاختل النظام و شاعت الفوضى.

أنه يعاب عنه أن تجسيده في ارض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره وتحويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري و الامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها، ومن ثم فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة وإلا فإنه يعد مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية.¹

الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس

تزعم هذا الرأي الفقيه موريس هوريو ومفاده أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، حيث أعطى هذا الرأي أولوية العنصر الطاعة على الالتزام بمبدأ المشروعية وقد وجبه هذا الفقيه انتقاداً كبيراً للرأي الأول وقال إن تطبيقه في الواقع العملي ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق و المؤسسات العامة. كما انه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.²

الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة

هناك رأي وسط حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين السابقين جاء به الفقيه الألماني لا بند حيث يرى انطلافاً من إن شريعة الموظف أو العامل العام هي القيام بعمله باستمرار أو بالطرد، وانه لو ترك له حق مناقشة مدى مشروعية الأمر الصادر إليه لاختل سير المرافق العامة والوظيفة العامة بانتظام و باطراد، ولتوقفت الحياة العامة المتوقفة على ضرورة دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهذا المبدأ العام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة ودقيقة ومحددة عندها يلزم بتنفيذها، على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وان تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصه.³

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 20.

2- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51.

3- قصير ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص 118.

وحتى لا يكون طاعة الموظف العام لأوامر الرئيس الإداري طاعة عمياء و مطلقة وحتى لا يتحول المسئول إلى مجرد أداة محرومة من الابتكار حيث يرى لابن دان واجب الرؤوس ينحصر في الثبات من ناحية المشروعية الشكلية لأوامر الرئيس الصادرة له فقط وذلك في الحالات التالية:¹

- يجب أن يتأكد من الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.
- يجب أن يتأكد من أن المر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.
- يجب أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد استوفي الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها .

وأما ما عدا ذلك فإن الموظف يملك الاعتراض على رئيسه ومناقشة وفحص مشروعية أوامره، بل عليه واجب احترامها وتنفيذها، وليس له أو عليه مناقشة الشرعية الموضوعية المادية لهذه

الأوامر. وهنا فإن الأخطاء التي يرتكبها العامل الرؤوس تنفيذا و تطبيقا لأوامر رئيسة الإداري تعد أخطاء مصلحية مرفقيه ترتب المسؤولية المدنية للعامل العام على حساب ذمته المالية الخاصة.

ثالثا: موقف القضاء الإداري من هذه المسألة

يرى القضاء الإداري أن الموظف ملزم بطاعة وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطات الإدارية الرئاسية المختصة، ما عدى الأوامر التي تتضمن مخالفة حسية و ظاهرة للقانون وللمصلحة العامة، وعلى الرؤوس أن يراجع رئيسه في ذلك في حدود اللياقة و الأدب، فإذا ما أصر الرئيس على صواب رأيه كان على الرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس المخالفة للقانون و المصلحة العامة مخالفة جسمية فالخطأ يعد شخصا للموظف الرؤوس ويترتب عنه المسؤولية المدنية.

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 163.

رأي القضاء الإداري المصري يشترط إذن كتابي من الرئيس في حالة إصراره على مشروعية أوامره حتى تكون المسؤولية مرفقيه ولا تترتب المسؤولية الشخصية للموظف.¹

رابعاً: موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة

نصت المادة 129 من القانون (الأمر 75-58) حيث جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري: لا يكون الموظفون و العمال العاملون مسؤولية شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم."

المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون المؤرخ في 20 جوان 2005 إذ جاء فيها:

" لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس من كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم."

وعند المقارنة بين المادة القديمة والجديدة نلاحظ إن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لأنه مصطلح مستعمل في نطاق قانون العمل مقتصر في التعديل على مصطلح الموظف و العون العمومي لان الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها. بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل لأطر مخالفة تماما عن الأولى ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب إلى القول : إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع و الطاعة للأوامر و تعليمات الرؤساء الإداريين و التقيد بها وتنفيذها و تغلبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري.

أي أنه يعتقد مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون.

وقد استدلل الدكتور عمار عوابدي بنص المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة.²

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 118.

2- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 422.

إن أهم ما لاحظته الدكتور عمار بوضياف حول رأي الدكتور عمار عوابدي حول ما سجله عن نص المادة 129 من اختصار كبير وعدم وضوح، حيث كان له رأي آخر في تحليله لهذه المادة خاصة في عبارة: " متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " الواردة في نص المادة حيث انه لمح إلى أن المشرع وضعها لنستدل منها فقط وان الموظف ملزم بإطاعة الأوامر المشروعة ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها.

وهنا يرى الدكتور بوضياف أنه توصل إلى نتيجة مخالفة إلى التي وصل إليها الدكتور عوابدي وهي: " أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة."

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على البلدية

تشكل السلطة الرئاسية الركن الاساسي للمركزية الادارية على وجود علاقة قانونية بين الاشخاص العاملين بالإدارة العامة ووفق تسلسل معين (السلم الاداري) اذ يتمتع الموظف الاعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه المرؤوس مما يؤدي الى وضع هذا الاخير في علاقة تبعية للأول.

السلطة الرئاسية هي عبارة عن علاقة قانونية بين الرئيس والمرؤوس اثناء ممارسة النشاط الاداري.

المطلب الأول: خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة

إن مجمل الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تسير في اتجاهين أساسيين، ففي الاتجاه الأول نمارس اختصاصاته وصلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية ويكون خاضع بموجبها لسلطة الوصاية الإدارية وهذا ما يخرج عن نطاق دراستنا، أما الاتجاه الثاني فيمارس اختصاصاته بصفته ممثلاً للدولة، أي ممثل البلدية كهيئة لامركزية قاعدة تمثل سلطة لعدم التركيز الإداري ويكون حينها خاضعاً لسلطة الرئاسة التي يمارسها عليه رؤسائه في السلم الإداري بدءاً بالوالي إلى الوزراء المعنيين وقد عدد المشرع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة في قانون البلدية على النحو التالي:

الفرع الأول: تمثيل الدولة على المستوى المحلي

يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تمثيل السلطة المركزية على مستوى إقليمي، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما¹، كما يعمل تحت إشراف الوالي على تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، والسهر على تبليغ وتنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول به².

الفرع الثاني: ممارسة صلاحيات ضابط الحالة المدنية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية باعتباره ممثلاً للدولة، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وذلك تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً³، كما لرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة وتحت مسؤوليته كتفويض إمضاء للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات
- تدوين كل العقود والأحكام في السجلات الحالة المدنية
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم يوجب تقديم وثيقة هوية
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

غير انه يلزم في هذه الحالة بإرسال قرار التفويض بالإمضاء للوالي والى النائب العام المختص إقليمياً⁴.

وهذا التفويض بعد ضروري وحتمي، ذلك انه يستحيل على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بكل هذه المهام لوحده، بالنظر خاصة لنسبة المرتفعة لسكان الإقليم.

1- المادة 85 من قانون البلدية 10/11.

2- المادة 88 من قانون البلدية 10/11.

3- المادة 86 من قانون البلدية 10/11.

4- المادة 87 من قانون البلدية 10/11.

الفرع الثالث: الصلاحيات الضبطية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه ممثلاً للدولة على مستوى إقليمه بصلاحيات الضبط الإداري من جهة وصلاحيات الضبط القضائي من جهة أخرى وذلك على النحو التالي:

أولاً: صلاحية الضبطية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحددها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم، وعند الاقتضاء يمكن لرئيس المجلس الشعبي تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.¹

كما لرئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه الصفة العديد من الصلاحيات في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين وذلك كما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وامن الأشخاص والممتلكات
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.... الخ.²
- كما يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدف والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بها.
- يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.³

1- المادة 93 من قانون البلدية 10/11.

2- المادة 94 من قانون البلدية .

3- المادة 95 من قانون البلدية.

ثانيا: صلاحية الضبطية القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية وهذا ما اقره قانون البلدية صراحة بنصه على: " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية".¹

كما نص على الصفة قانون الإجراءات الجزائية بنصها على: "يتمتع بصفة ضابط شرطة القضائية رؤساء المجالس الشعبية البلدية...".²

كما نص نفس القانون على انه يمارس ضباط الشرطة القضائية اختصاصهم المحلي في الحدود التي يباشرون ضمنها وظائفهم المعتادة .³

إلا انه يجوز لهم في حالة الاستعجال أن يجوز لهم أيضا في حالة الاستعجال أن يباشروا مهمتهم في كافة الإقليم الوطني إذا طلب منهم أداء ذلك من القاضي المختص قانونا، ويجب أن يساعدهم ضباط الشرطة القضائية الذين يمارسون وظائفهم في المجموعة السكنية المعنية.

وفي الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين يتعين عليهم أن يخبروا مسبقا وكيل الجمهورية الذين يباشرون مهمتهم في دائرة اختصاصه...⁴

وتنص المادة 03/17 من قانون الإجراءات الجزائية: " لكن ضباط الشرطة القضائية أن يلجؤا مباشرة إلى طلب مساعدة القوة العمومية في تنفيذ مهمتهم...".

هذه الصلاحيات التي خولها قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد لا يراعي ولا يلتزم فيها بالسياسة العامة للدولة، أو يقوم بتغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية، الأمر الذي جعل المشرع يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لنوع من الرقابة لضمان عدم الخروج عن هذه الحدود، وذلك من خلال الوسائل التي تعد مثيلة لتلك الوسائل التي تفرض

1- المادة 92 من قانون البلدية.

2- المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية.

3- المادة 16 من قانون الإجراءات الجزائية.

4- الأمر 66 155 المؤرخ في 8 / 6 / 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون 14/4 ... عدد 71 سنة 2004، معدل ومتمم بالقانون ... 06 / 22 مؤرخ في 20 / 12 / 2006 ج،ر، 84، 2006.

ويخضع لها أعضاء مجلس الشعبي البلدي والتي سبق الإشارة إليها (الإيقاف، الإقصاء والإقالة، الاستقالة التلقائية، الحل)¹، كل هذا يدخل ضمن ما يسمى بالرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: خضوع إدارة البلدية للرقابة الرئاسية (الأمين العام)

أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد انه ادخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام²، فطبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10-11 فان البلدية بالإضافة إلى هيئة مداولة و هيئة تنفيذية تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبما أن المشرع لم يحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام بل أحالها إلى التنظيم³، فان المرسوم التنفيذي 91-26 حدد كيفية تعيينه، حيث يعين الأمناء العامون للبلديات ذات الكثافة السكانية من 5000 الى 100000 نسمة من بين المتصرفين البلديين ومهندسي الإدارة البلدية والموظفين الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون 5 سنوات من الاقدمية لهذه الصفة من بينها 3 سنوات في منصب الأمين العام لبلدية يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و 50000 نسمة.⁴

أما الأمناء العامون للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة، فيتم تعيينهم بنفس الشروط لكن بأقدمية 4 سنوات من بينها سنتين منصب أمين عام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة فأقل⁵، في حين أن البلديات ذات 20001 نسمة فأقل فانه يتم تعيين الأمناء العامون فيها من بين المتصرفين البلديين ومهندسي الإدارة البلدية أو الموظفين الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون سنتين من الخدمة أو من بين الملحقين والتقنيين السامين لإدارة البلدية الذين لهم رتبة معادلة ويثبتون 5 سنوات من الأقدمية بهذه الصفة.

1- انظر المواد 43،70،71،75،101، من قانون البلدية، مرجع سابق.

2- عمار بوضياف، المرجع السابق، 221.

3- المادة 127، من قانون البلدية 10-11.

4- المادة 125 من المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 17 رجب عام 1411 الموافق ل 2 فيفري 1991 المتضمن القانون

الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات.

5- المادة 126 من نفس المرسوم.

إن المادة 29 من قانون البلدية جاءت لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي¹، وذلك بنصها " يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي".²

كما ورد في المادة 125 من قانون البلدية أن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية.³

أما المادة 129 من قانون البلدية فجاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام والتي جاء فيها: " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁴

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126.⁵
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68.

يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.⁶

واعترفت المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح منصوص إداري لمساعدة المندوب البلدي كما عمدت إليه المادة 139 بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتولى طبقا للمادة 180 إعداد مشروع ميزانية البلدية ويعرض على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.

1- عمار بوضياف، المرجع السابق ص 221.

2- المادة 29 من قانون البلدية، المرجع السابق.

3- المادة 125 من قانون البلدية، المرجع السابق.

4- المادة 129 من قانون البلدية، المرجع السابق.

5- المادة 126 من قانون البلدية التي جاءت لتحديد تنظيم البلدية، والمهام المسندة إليها.

6- المادة 129 من قانون البلدية.

واعترفت له المادة 190 بالعضوية في اللجنة البلدية للصفقات والتي تضم إلى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام عضوين منتخبين وممثل مصالح أملاك الدولة.¹

فضلا عن ذلك جاءت مصالح جاءت المادة 119 من المرسوم التنفيذي 91-26 تنص على أن الأمين العام يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة،
- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
- القيام بتنفيذ المداولات،
- القيام بتبليغ مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات السلطة الوصية "الوالي" إما على سير الأخبار، أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة،
- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق وراقبتها،
- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.²

كما جاءت المادة 2 من قانون الحالة المدنية لتنص على " ... في حالة شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب أو لأي سبب آخر منصوص عليه في التشريع المعمول به، يمارس الأمين العام للبلدية مهام ضابط الحالة المدنية بصفة مؤقتة".³

من خلال كل هذا المهام الموكلة للأمين العام للبلدية ونظرا للمكانة القوية التي يتمتع بها والمنصوص عليها في مختلف النصوص القانونية ما هو إلا دليل على تدخل السلطة المركزية محاولة فرض هيمنتها وإخضاع البلدية لسلطتها وهذا ما يؤدي إلى اعتبارها كهيئة عدم تركيز.

1- المادة 190 من قانون البلدية المرجع السابق

2- المادة 119 من المرسوم التنفيذي 91-26، المرجع السابق.

3- المادة 2 من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 20/08/2014. الذي يعدل ويتم الامر 21/70 المتعلق بالحالة المدنية،

الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2014

المطلب الثالث: الحلول كأخطر صورة للرقابة الرئاسية

يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجالس البلدية، في حالة معينة حددها القانون أو في حالة امتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها، كما أن إخضاع المشرع سلطة الحلول الجهة الوصية محل البلدية الشروط صارمة و دقيقة و هذا يفسر مدى خطورة هذا الاجراء و مساسه باستقلالية البلدية من حيث كونها هيئة منتخبة من جهة و تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من جهة أخرى.

الفرع الأول: الحلول الاداري

و يتمثل الحلول الاداري في ممارسة سلطات الضبط الاداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني.¹

وقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءا بقانون البلدية 67-24 حيث نصت المادة 233 منه على: " عندما يرفض أو يتجاهل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ أن قرارات المفروضة عليه بموجب القوانين و التنظيمات يجوز للوالي أن يطالب القيام بذلك توليها تلقائيا، كما يمكن أن يحمل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يهدد النظام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل " .

و جاء القانون 90-08 بنفس الحالات التي وردت في القانون 67-24 الا أنه عدل في صياغتها و يبقى الوالي محافظا على حقه في اتخاذ الاجراءات المتعلقة بالأمن العام و هو ما تناولته المادة 100 من قانون البلدية الجديد على أنه : " يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية " .

1- محمد الصغير بعلی، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، عنابة 2003 ، ص 53.

الفرع الثاني: الحلول المالي

يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلالات بالمجلس بشكل يتضمن المصادقة على ميزانية البلدية و هذا ما جاء في المادة 249 من القانون 67-24 التي تنص: " أن السلطة التي تضبط ميزانية البلدية لا يمكن أن ترفض أو تعدل النفقات و المداخل المقيدة لها ".

و أعطى قانون 90-08 : " للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية ، اذ منحه حق تسجيل نفقة اجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس، أما المادة 102 | من قانون البلدية الجديد على أنه: " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فان الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون ".

و يقوم الوالي أيضا يضبط الميزانية لدى اعدادها و هذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية الجديد حيث تنص على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة أو اذا لم تنص على النفقات الاجبارية ".

في حالة اذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فان الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر يوما التي تلي استلامها إلى رئيس الذي يخضعها المداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام، يتم اعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي، اذا صوت المجلس على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الاجبارية، أو اذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية أيام التي تلي تاريخ الاعتذار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي و كما يقوم بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة قيام المجلس بذلك و ذلك طبقا للمادة 184 من قانون البلدية، وبهذا فلسفة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات، بل هناك حالات محددة لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وهذه في تقدير درجة

الأمن و النظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك أي أنها تعد من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي، والتي يرى فيها بعض الفقهاء أنها تكاد تكون شبه عادية.¹

1- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص136.

ملخص الفصل الثاني

تعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية في الإدارة المركزية حيث تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة وذلك من خلال رقابة الرئيس لعدم مخالفة المرؤوس للقاعدة القانونية وتأخذ هذه الرقابة قوتها من مختلف القوانين والتشريعات الصادرة في الجزائر أهمها قانون الوظيفة العمومية وتتجسد هذه الرقابة من خلال مظاهر عدة منها الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة من طرف الوالي الذي يعتبر السلطة الرئاسية المباشرة له وكذلك الرقابة على أعمال الأمين العام باعتباره الجهة الإدارية على مستوى البلدية، وتنتهي بأخطر سلطة وأكثرها مساساً باستقلال البلدية ألا وهي سلطة الحلول والتي تمس مساساً واضحاً، بما تتمتع بها الجهات اللامركزية على مستوى البلدية سواء من المنتخبين أو الإدارة والتي يحل محلها في أداء الاختصاصات الأصلية لها بموجب قانون السلطة الرئاسية المتمثلة في شخص الوالي.